

УДК 321.728(8)

Інститут глави держави в президентських системах країн Латинської Америки

Марина Зелінська,
кандидат політичних наук,
старший викладач кафедри
загального і адміністративного менеджменту
Донецького державного університету управління

У статті автор розкриває основні поняття та зміст президентської системи правління крізь призму досвіду існування подібної системи в країнах Латинської Америки. До того ж аналізуються тенденції розвитку інституту президентства за умов існування такої системи. Робляться висновки щодо формальних і реальних повноважень президентів в окремих країнах Латинської Америки, їх взаємодії з іншими гілками влади і державними інститутами.

Ключові слова: президент, президентська система, Латинська Америка, конституція, кабінет міністрів.

The article covers basic concepts and content of the presidential system of government in the light of experience of the existence of a similar system in Latin America. In addition, the trends of the presidency under the existence of such a system are analyzed. The author makes conclusions regarding the formal and real powers of the president in some Latin American countries, their interaction with other branches of government and state institutions.

Keywords: president, presidential system, Latin America, the constitution, the cabinet.

Підвищений інтерес до цієї теми обумовлений тим, що практика копіювання політичних інститутів розвинутих демократичний країн державами, що перебувають у процесі становлення, є неправильною та призводить до колапсу усієї політичної системи. Найяскравішим прикладом такого невдалого копіювання, без врахування національних

особливостей політичної системи, є країни Латинської Америки. Державний устрій більшості з цих країн був змодельований за зразком президентської системи США, як моделі стабільної демократії з ефективно діючими політичними інститутами. Проте неврахування національних особливостей і політичних традицій країн Латинської Америки призвело до того, що вмонтовані інститути та механізми, які є демократичними за своєю формою, стали зручним знаряддям за своєю суттю для надбання необмеженої влади й повноважень окремими особами.

Джерельну базу цієї статті становлять законодавчі акти, які стосуються процедур заснування та подальшого розвитку президентури в окремих державах, а також Конституції цих країн, які визначають основні положення щодо статусу президента та парламенту.

Метою цієї роботи є розкриття особливостей трансформації інституту президентства в країнах Латинської Америки, а також аналіз тих конституційних положень, які роблять ефективними співіснування та взаємодію різних гілок влади.

Завдання роботи – аналіз ролі глави держави в країнах Латинської Америки; характеристика повноважень президента в політичних системах цих держав.

Основними методологічними підходами, які використовуються в рамках нашого дослідження, є системний, структурно-функціональний, порівняльний та принцип історизму.

Проблематику президентських республік у країнах Латинської Америки досліджують Хуан Дж. Лінц [1], Артуро Валенсуела [2] та В. Кириченко [3]. У світлі конституційної реформи в Україні, В. Кириченко пропонує не замикатися тільки на досвіді європейських країн у реформуванні політичної системи, а й звернутися до зразків побудови правової держави і розподілу влади у країнах Латинської Америки, де процес самостійного державотворення триває понад 200 років. У своєму дослідженні він, проаналізувавши механізми функціонування інституту президентства майже в усіх латиноамериканських державах, доходить висновку, що президентська форма правління може бути ефективною, коли потрібна сильна влада для становлення нової держави та побудови справедливого суспільства, але лише за умови стримувань і противаг.

У сенсі практичного втілення ідеї президентури інститут президентства, як відомо, заснували американські політичні діячі, коли в основу Конституції США був покладений компромісний план Медісона, який закріплював за виконавчою гілкою влади посадову особу – президента. Саме у США виник інститут президентства як державно-правовий інститут і посада президента, яка об'єднала в одній особі главу держави і главу уряду. Ця модель дуже проста, оскільки для неї характерна єдність виконавчої влади, яка концентрується в руках президента. До того ж американська модель президентства є вкрай раціональною: у ній відсутній дуалізм виконавчої влади, властивий іншим країнам, за яким президент

Марина Зелінська

і прем'єр-міністр часто стають суперниками через прагнення впливу на урядову політику.

Першими у наслідуванні прикладу США у встановленні президентської системи правління стали країни Латинської Америки. У той же час латиноамериканська модель суттєво відрізняється від моделі президентства у США. Саме в країнах Латинської Америки президентські системи однаковою мірою показують слабкість і нестабільність.

У країнах Латинської Америки традиційно президент – не тільки глава держави та уряду, він – батько нації, захисник держави і суспільства. Його роль у суспільстві й державі величезна, але водночас велика і відповідальність перед історією та власним народом. З погляду довговічності найкращим прикладом президентського правління є Коста-Ріка – тут воно зберігається «незмінним» із 1949 року. Далі йде Венесуела (із 1958 року), Колумбія (із 1974 року) і Перу, де повернулися до цивільного уряду в 1979 році.

Більшість латиноамериканських країн (особливо Аргентина, Уругвай, Бразилія, Чилі) знову встановили у себе президентську демократію тільки в 80-х роках. Значна кількість країн у цьому регіоні продовжують залишатися нестабільними демократіями і/або їхнє державне управління дуже схильне до переворотів: наприклад, Еквадор, Болівія, Гондурас, Гватемала і Домініканська Республіка; окремо стоїть Нікарагуа, яка у 1990 році знову повернулася до демократичного правління під опікою сандіністів [4]. У інших регіонах, наприклад, на Філіппінах, із 1986 року знову встановлена президентська демократія, якій треба довести, наскільки вона підходить для цієї країни. Взагалі, діапазон країн із президентським правлінням від слабкої до суперсильної, за винятком тільки однієї країни, і спонукає нас поставити питання про те, що проблема полягає у копіюванні президенталізму та його штучному посиленні.

Країни Латинської Америки скопіювали інституційну основу північноамериканської системи президентської влади, але їх правові традиції, політична практика і соціоекономічний розподіл суспільства виявилися не спроможними до такої готової зразкової моделі. Більша частина латиноамериканських держав залишається дуже централізованими з політичної точки зору, що робить систему президентської влади, яка функціонує за принципом «переможець одержує все» джерелом необмежених повноважень у посадових призначеннях. Проте, якщо у глави держави немає підтримки парламентської більшості, він безсилий ввести в дію свою програму відповідно до законодавства, а це призводить до спокуси узурпувати владу та керувати країною, не зважаючи на парламент.

За конституціями цих країн глава держави має досить широкі повноваження і несе політичну відповідальність за загальне управління країною. Найчастіше президент є одночасно главою держави та уряду, самостійно призначає міністрів і звільняє їх, очолює збройні сили, керує

зовнішніми відносинами, укладає міжнародні договори, конвенції та угоди, відповідає за внутрішню стабільність і безпеку країни. В Бразилії виконавча влада належить президенту, який самостійно призначає увесь склад уряду й очолює його. Законодавча влада Аргентини має чіткий контроль за виконавчою владою. У Венесуелі президент має досить широкі повноваження (є главою держави та виконавчої влади). В Колумбії глава держави ділить свої повноваження з віце-президентом, який може стати своєрідною гарантією від свавілля президента, адже відбирає у нього повноваження в законодавчій і бюджетній сфері.

У латиноамериканських країнах встановлено право законодавчої ініціативи президента та (або) членів утворюваного ним колегіального органу, чим засвідчується значущість останнього саме як органу виконавчої влади. Характерно, що у конституціях іноді йдеться про здійснення виконавчої влади президентом разом із міністрами або про її належність президенту та міністрам [5, с. 29]. Проте у сфері законотворчої діяльності повноваження президентів дещо різняться: в Аргентині глава держави може видавати лише інструкції та розпорядження, які необхідні для виконання законів, а також до участі у розробці необхідних законодавчих актів [6, с. 15-18] у Бразилії та Мексиці – підтверджує та публікує закони, має право вето, видає акти, які мають силу закону, до того ж у Мексиці глава держави може регламентувати законодавство, яке стосується адміністративної діяльності; у Болівії – має право видавати декрети й виступати із законодавчими ініціативами, при цьому він позбавлений права вето.

Різними в країнах Латинської Америки є механізми посилення або послаблення ступеня володарювання президента. Наприклад, в Аргентині для обмеження президентської влади конгрес вніс поправку до конституції про те, що уряд очолює не президент, а прем'єр-міністр, якого можна усунути більшістю голосів обох палат конгресу. Цікавим є положення про те, що в межах Національного конгресу функціонує незалежна від усіх гілок влади установа «Захисник народу». Її головне завдання – захист прав людини, гарантій та інтересів, які надаються конституцією і законами. Окремим незалежним, автономним і фінансово самостійним органом є Суспільне міністерство. Його функції – захист законності, суспільних інтересів у складному процесі взаємодії з іншими представниками влади. До його складу входять генеральний прокурор, генеральний захисник і незалежні особи. Ці дві установи виконують важливу функцію – захист суспільства від можливого свавілля влади, яке не так давно панувало в країні. Існування подібних органів у політичній системі Аргентини дає підстави сподіватися на подальший демократичний розвиток цієї держави.

У Колумбії дещо обмежуються повноваження президента в економічній сфері. Конституція гарантує незалежність Банку республіки, за президентом залишаються лише наглядові та контрольні функції. Ми бачимо, що у Колумбії існує посада віце-президента, проте він не може

Марина Зелінська

бути обраний президентом або віце-президентом на наступний після завершення строку його повноважень період. Це формально запобігає спокусі позачергово зайняти посаду президента шляхом позбавлення глави держави його поста.

Щодо засобів посилення президентської влади, то цікавим є приклад Венесуели, де поряд із традиційними гілками влади президент спирається ще на дві – електоральну і громадську, що практично не має аналогів в інших країнах. Громадські об'єднання, діяльність яких підтримується президентом, ведуть боротьбу з корупцією, захищають права людини на підставі розділу конституції «Безпека нації». При цьому президентська влада неухильно перетворюється на суперпрезидентську. У Мексиці практично необмежена влада президента забезпечується його контролем над правлячою партією, а у випадку зовнішньої агресії, порушення громадського порядку чи іншої небезпеки для суспільства глава держави за підтримки конгресу (який йому підконтрольний) може призупинити дію конституційних гарантій. Неабияке значення має діяльність різних організацій при адміністрації президента, не зафіксованих у конституції [3, с. 71-72]. У Перу президент має широкі повноваження, які дозволяють йому вирішувати протиріччя між виконавчою та законодавчою гілками влади, адже за конституцією він несе відповідальність за безпеку і внутрішню стабільність держави. Він має право розпустити парламент та Верховний суд і оголосити про проведення позачергових виборів. Майже необмежені посадові повноваження має президент Суринаму – він призначає та звільняє будь-яку посадову особу держави, проте інші його рішення набувають сили закону лише після згоди Національної асамблеї (парламенту). Але саме прерогатива у прийнятті посадових рішень є однією з найбільш вагомих у списку президентських повноважень.

Нагадаємо, що існують й інші, часто неформальні (незакріплені в Конституції) засоби посилення президентської влади, яких у країнах Латинської Америки існує досить багато. В основному вони направлені на подовження строку президентських повноважень: приклад «чергування при владі» подружжя Кішнер в Аргентині або тенденція до «довічного перебування» на президентській посаді Уго Чавеса у Венесуелі.

У випадку з Латинською Америкою складнощі президентського правління тісно пов'язані з економічною стагнацією, нерівністю і соціокультурною спадщиною. Проблема полягає в тому, що для багатьох президентських систем Латинської Америки характерним є існування «неправильних» партійних систем. У спадок від авторитарного режиму залишені слабкі і роздроблені політичні партії, і цей факт часто примушує виборців шукати порятунку в особі популістських лідерів, які не мають ані досвіду, ані організаційної підтримки. Характерно, що непомірно роздуті, незліченні державні структури обмежують економічне зростання й знижують ефективність діяльності уряду. За відсутності сильних юридичних інститутів влада закону часто неміцна. Виборчі системи, які

базуються на принципі пропорційного представництва, у великих округах за закритих списків кандидатів, що контролюються партійними босами, створюють розрив між обраними представниками та їх електоратом. Корупція підриває довіру до обраних лідерів, що зумовлює цинічне ставлення до політики та суспільної діяльності [2].

Латиноамериканські президенти не є всемогутніми, як може здатися спочатку. Зовсім навпаки: більшість із них стикаються з труднощами під час виконання своїх програм, володіючи достатніми повноваженнями, щоб запропонувати політичну програму, але насилу знаходячи підтримку для проведення її в життя. Необхідно, щоб лідери, яких обрали на посаду президента, мали більш ефективний владний інструментарій у політичному процесі (механізм узгодженої роботи державних інститутів).

Разом з тим, у сучасній латиноамериканській моделі президентства є декілька важливих демократичних елементів. По-перше, у ряді країн цього континенту президент обирається на один строк і позбавлений права на переобрання, що суттєво звужує можливості для встановлення режиму особистої влади. По-друге, в багатьох латиноамериканських країнах давно діють багатопартійні системи, що створює умови для виникнення парламентської та позапарламентської опозиції президентській владі. По-третє, судова влада дуже посилює свою незалежність, переконливим свідченням чого є усунення від влади за рішенням парламентів і судів президентів Бразилії та Венесуели. Імпічмент цих президентів на основі відповідної правової процедури створює важливий прецедент у Латинській Америці, де президентів зазвичай усували лише шляхом військових переворотів.

Література:

1. **Линц Хуан Дж.** Опасности президентства // Пределы власти. – 1997. – № 2-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm>.
2. **Валенсуэла Артуро.** Латинская Америка: кризис президентской власти [Електронний ресурс] // Пределы власти. – 1997. – № 2-3. – Режим доступу: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem10.htm>.
3. **Кириченко В.** Президент у структурі влади // Віче. – 2003. – № 7.
4. **Современные зарубежные Конституции.** – М.: МЮК, 1992. – 285 с.
5. **Шаповал В. М.** Конституція і виконавча влада. – К.: Юрінком Інтер, 2004.
6. **Латинская Америка и Карибы.** Политические институты и процессы / Отв. ред. З. В. Ивановский. – М.: Наука, 2000.